

TESIS  
6397

UNIVERSIDAD DEL SALVADOR

Facultad de Ciencias Sociales

Licenciatura en Ciencia Política



TESIS DE GRADO

Dinámica de la distribución federal del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en Argentina  
en la post-convertibilidad: 2003-2007

Alumna: Clara Macbeth

USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR  
Contacto

E-mail: [claramacbeth@gmail.com](mailto:claramacbeth@gmail.com)

Tutora: Lic. Carla Carrizo

Fecha y lugar de entrega: 14 de Noviembre de 2012 - Ciudad de Buenos Aires

## Resumen

El propósito de este trabajo es indagar en la dinámica del reparto federal del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en Argentina durante la post-convertibilidad: 2003-2007. Para ello, se proponen variables correspondientes a tres grupos de factores: factores socio-económicos, factores de política partidaria y factores demográficos. Con el fin de cumplir con este objetivo se recabaron estadísticas sociales oficiales otorgadas por organismos públicos para contrastar las hipótesis mediante un diseño cuantitativo. El punto fundamental es determinar si existe sesgo político (clientelismo) en la distribución de este programa a gran escala- en cuanto a su cobertura- de alleviation poverty en la post-crisis Argentina de 2001 y 2002.

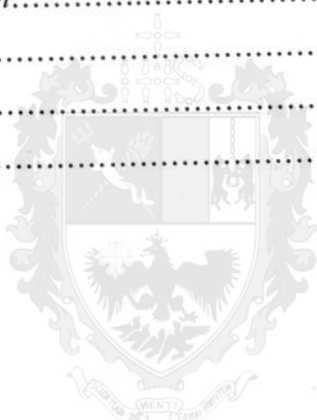
Palabras clave: Plan jefes y jefas de hogar; distribución federal; clientelismo; post-crisis 2001-2002.



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

## Índice

Resumen.....	3
1. Introducción.....	5
2. Marco teórico.....	10
3. Método.....	28
I. <i>Obtención de datos</i> .....	28
II. <i>Diseño</i> .....	29
III. <i>Hipótesis</i> .....	30
IV. <i>Variables</i> .....	30
V. <i>Resultados y discusión</i> .....	45
4. Discusión y conclusiones.....	50
5. Bibliografía.....	53
6. Anexos.....	60



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

## 1. Introducción

Luego de la reinstauración del régimen democrático en el año 1983 -y hasta el año 2003- la República Argentina ha contado en su cronología presidencial con nueve presidentes, de los cuales sólo dos no han provenido del Partido Justicialista (PJ)<sup>1</sup>. Sólo cinco fueron seleccionados mediante elección popular, y cuatro presentaron su renuncia anticipada, no concluyendo sus mandatos. Dos de estos cuatro titulares del ejecutivo nacional fueron designados por Asamblea Legislativa: Adolfo Rodríguez Saá y Eduardo Duhalde del PJ. Los dos restantes debían su pertenencia político-ideológica a la Unión Cívica Radical (UCR)<sup>2</sup>: Raúl Alfonsín y Fernando de la Rúa. Este fenómeno ha sido conceptualizado como *la nueva ley de hierro de la política argentina*, es decir, los partidos no-Peronistas (UCR o una alianza conformada por la misma) están capacitados para ganar las elecciones presidenciales pero no pueden gobernar hasta el fin de su mandato (Calvo y Murillo: 2006). En el caso de De la Rúa, consiguió la presidencia en fórmula con Carlos 'Chacho' Álvarez como vicepresidente por la Alianza para el Trabajo, la Educación y la Justicia. Dicha alianza electoral se encontraba mayormente conformada por la UCR y el FREPASO (Frente para un País Solidario), además de otros partidos más pequeños y/o locales. Esta coalición fue votada por el 48,4% del padrón electoral, exactamente 9.167.404 votos (Malamud y De Luca: 2011)<sup>3</sup>. El mandato de De la Rúa duró dos años y once días (10/12/1999 – 21/12/2001). En medio de un escándalo de corrupción por sobornos en el Senado, el vicepresidente presentó su renuncia, quedando de esta manera, la fórmula elegida incompleta. Conjuntamente, el descontento popular cristalizado en crecientes demandas sociales de diferentes actores institucionales y civiles por la preocupante situación económica con persistentes desequilibrios fiscales, pusieron en jaque la capacidad de gobierno y erosionaron la ya débil confianza en el por entonces aislado presidente (Novaro: 2004). Así, manteniendo políticas económicas de corte neoliberal continuando con la tradición del ex presidente Carlos Menem (1989-1999); con la opinión pública en su contra y su imagen completamente desdibujada; con un grave escándalo de corrupción y con las protestas callejeras como actor clave en la etapa final para forzar la caída presidencial

<sup>1</sup> De aquí en adelante, se referirá al Partido Justicialista como PJ.

<sup>2</sup> De aquí en adelante, se referirá a la Unión Cívica Radical como UCR.

<sup>3</sup> Para información más detallada consultar el escrutinio definitivo, [www.mininterior.gov.ar/asuntos\\_politicos\\_y\\_lectorales/dine/infogral/RESULTADOS%20HISTORICO S/1999.pdf](http://www.mininterior.gov.ar/asuntos_politicos_y_lectorales/dine/infogral/RESULTADOS%20HISTORICO%20S/1999.pdf)

(Hochstetler: 2008), De la Rúa, renunció en medio de un gran estallido, ocasionado por factores políticos, sociales y económicos; terminando así no sólo con el proyecto de un gobierno aliancista sino también con el Plan de Convertibilidad, dándole el ingreso al *corralito*, ambas medidas económicas fueron tomadas por Domingo Cavallo con diez años de diferencia una de la otra, respectivamente. Los acontecimientos ocurridos el 19 y 20 de Diciembre de 2001, todavía son objeto de estudio para numerosos académicos locales y foráneos: los saqueos a supermercados, despensas y almacenes diseminados geográficamente por todo el territorio nacional; los más de treinta muertos y centenares de heridos ocasionados por la represión de las fuerzas de seguridad, quienes brindaron su protección a las grandes cadenas de mercados dejando 'echada a la suerte' la defensa de los pequeños y medianos comerciantes alimenticios (Auyero: 2004a y 2007); los *cacerolazos*, *piquetes*, asambleas permanentes y demás escenas informales que poblaron el variopinto paisaje que comenzaba a erigirse en la Argentina de la post-convertibilidad. Sobre todo, el histórico y rotundo '*que se vayan todos*' que ya podía vislumbrarse en la elección legislativa de octubre de 2001, que tuvo lugar en un escenario de recesión económica que luego sería crisis profunda y de penetrante fragmentación política del partido gobernante: la tasa de participación en dichas elecciones fue menor al 75% y el 15% del padrón electoral votó en blanco o emitió un voto nulo (Escolar, Calvo, Calcagno y Minvielle: 2002). En la misma línea, el rechazo de la ciudadanía a los partidos políticos pero no al régimen político en sí, que puede observarse en el abstencionismo y votos en blanco en las mencionadas elecciones legislativas, puede rotularse bajo el concepto de lo que Juan Carlos Torre denomina los *huérfanos de la política de partidos* (Torre: 2003). Para lecturas adicionales de los eventos de protesta popular en Diciembre de 2001, puede consultarse los trabajos de Auyero (2004a, 2004c y 2007) y de Schuster (2002). La movilización y la protesta social ponen de manifiesto la emergencia de nuevos actores –y de viejos actores recientemente movilizados- y de conceptos institucionales como la *accountability social* (Peruzzotti y Smulovitz: 2002 y O'Donnell: 2002) tendientes a conseguir una mayor participación y perfeccionamiento del sistema político en general. Un enfoque institucional sobre la sucesión parlamentaria puede consultarse en Mustapic (2005) y sobre ambas dinámicas imbricadas en Hochstetler (2008).

De esta manera, la Argentina comienza a atravesar la crisis más acuciante de toda su historia durante los años 2001 y 2002, la cual detona en diferentes indicadores políticos,

económicos y sociales. En términos político-institucionales, una vez ocurrida la renuncia anticipada de De la Rúa con su escape a hurtadillas en helicóptero desde la Casa Rosada, se sucedieron tres presidentes que permanecieron en su cargo en promedio entre tres días y medio o cuatro (3.66%). A saber: Ramón Puerta (PJ) que detentaba el cargo de presidente provisional del Senado, fue sucedido constitucionalmente por Adolfo Rodríguez Saá (PJ) designado por la Asamblea Legislativa quien renuncia anticipadamente, ocupando su lugar Eduardo Camaño (PJ), quien era el presidente de la Cámara de Diputados, inmediatamente operando los mismos dispositivos es designado Eduardo Duhalde (PJ), quien es presidente desde el 1 de Enero de 2002 hasta el 25 de Mayo de 2003<sup>4</sup>. Éste último concluye acortando su mandato con elecciones anticipadas. La represión en el Puente Pueyrredón del 26 de junio de 2002, llevada a cabo por la Policía Federal, la Policía de la Provincia de Buenos Aires y la Gendarmería en conjunto dejan como saldo la muerte de dos jóvenes militantes piqueteros y exhiben la violencia creciente operada en las movilizaciones y desalojos en los momentos finales del gobierno de Duhalde. Esto operó como un *punto de inflexión* (Svampa: 2011), y fue el disparador en la decisión de anticipar las elecciones, en las que Eduardo Duhalde, postula a su *delfín* Néstor Kirchner. Al momento de asumir la presidencia en Mayo de 2003, el ex gobernador patagónico se encuentra con el siguiente escenario: un reducidísimo apoyo electoral, 22% de los votos emitidos válidos (4.232.138); el Partido Justicialista completamente *faccionalizado* (el PJ había presentado tres fórmulas: Menem-Romero PJ 1; Kirchner-Scioli PJ 2-FpV y Rodríguez Saá-Posse PJ 3 en dichas elecciones quienes acapararon el 60.5% de los votos válidos emitidos) y la dependencia al presidente saliente, y líder del PJ bonaerense, Eduardo Duhalde (Cherny, Feierhed y Novaro: 2010). Esto demuestra la gran penetración social (arraigo) que ostenta el PJ y la habilidad cuasi-darwiniana que posee para *adaptarse* a las nuevas coyunturas (Levitsky: 2001 y 2003), pero simultáneamente la dificultad –y debilidad– para el nuevo presidente en ejercicio de gobernar sin un apoyo político homogéneo de su propio partido.

Debido a la crisis integral que sufrió la Argentina durante 2001 y 2002, los indicadores de pobreza, y los del mercado laboral mostraron cifras alarmantes. La tasa de desocupación aumentó de 16% en abril de 2001 a 22% en el mismo mes del año siguiente. Por su parte, el porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza, se incrementó

<sup>4</sup> Consultar Ley de Acefalía del Poder Ejecutivo Nacional. Ley 20.972 de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

15 puntos porcentuales (30% a 45%) (Zadicoff y Paz: 2003a y 2003b). Semejantes números arrojados por estos indicadores azotaron a la sociedad y los *policy-markers* no pudieron permanecer indiferentes ante esta situación y sobre todo, ante los constantes reclamos de una población cada vez más empobrecida y hambrienta.

Este contexto llevó al gobierno nacional a reaccionar y llevar a cabo políticas sociales concretas para combatir la situación antes mencionada. Así, se puso en marcha un programa de asistencia social de carácter nacional dirigido a los *jefes y jefas de hogar desocupados* con alcance universal que iba a ser coordinado desde el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, con el objetivo de asegurar un ingreso mínimo mensual a todas las familias en situación de vulnerabilidad socio-económica. Esto acontece bajo la Emergencia Ocupacional Nacional, decretada por Eduardo Duhalde (Decreto 165/02), antes de la cual el presidente había declarado la emergencia en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria (Ley N° 25.561, de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario, y el decreto N° 50 con fecha el 8 de Enero de 2002) (Golbert: 2004). Se implementaba entonces el que sería el primer plan de *alleviation poverty* a gran escala implementado en el país (Gasparini: 2003). A poco tiempo de ser puesto en funcionamiento el plan jefes había cubierto aproximadamente a dos millones de beneficiarios (Mayo de 2003) (Gasparini: 2003). Además, es presentado como un derecho familiar de inclusión social (CELS: 2003), lo que lo hace más extenso en el tiempo que la mencionada Emergencia Ocupacional Nacional, que en principio se extendía hasta el 31 de Diciembre de 2002.

Habiendo dado cuenta de la situación socio-política al momento de implementación del plan, de la debilidad electoral del presidente que asume funciones anticipadamente en Mayo de 2003 y de la poca cohesión interna dentro del PJ; cabría preguntar, si ante el creciente clima de conflictividad social imperante, las elevadas cifras arrojadas por los índices socio-económicos y la poca *legitimidad de origen* del presidente (Gerchunoff y Aguirre: 2004; Sidicaro: 2011); éste utilizaría discrecionalmente las asignaciones de este plan con el fin de lograr apoyo político por parte de los concretos (o potenciales) beneficiarios del plan jefas y jefes. La pregunta es si existe sesgo partidario en la distribución federal del plan jefas y jefes durante el período de gestión de Néstor Kirchner. Es decir, si el presidente prefirió “premiar” a las provincias gobernadas por su partido (oficialismo) y “castigar” a las gobernadas por la oposición (no-PJ), a través de la mayor o menor distribución de recursos del plan jefes y jefas.